

어촌·어항 통합개발 필요성 및 정책방향

어촌정책연구실

| 연구책임자 |

- 박상우 부연구위원 swpark@kmi.re.kr 051-797-4562

| 연구진 |

- 이호림 위촉연구원 HolimL@kmi.re.kr 051-797-4565

| 감리위원 |

- 홍현표 연구감리위원, hphong@kmi.re.kr 051-797-4923

• 목 차

요약	01
I. 어촌·어항 통합개발의 필요성	03
II. 어촌·어항 개발 현황 및 문제점	07
III. 국내외 사례 및 시사점	17
IV. 어촌·어항 통합개발을 위한 정책방향	27
참고문헌	33

▶ 이 자료는 한국해양수산개발원

홈페이지 (<http://www.kmi.re.kr>)에서도 보실 수 있습니다.

요약



□ 어촌어항은 성장과 발전과정에서 상호 유기적인 불기분의 관계로 이원화된 개발체계를 일원화시켜 증가하는 대국민 공공서비스 수요에 대응

- 어촌은 어항을 중심으로 그 배후에 밀집하여 분포하는 공간적 특성을 갖고 있으며, 어항과 어촌의 일체화 과정을 따라 발전과정이 나타남
- 현행 어촌어항법은 어촌개발과 어항개발로 이원화되어 있으며, 어촌어항법 개정을 통해 통합적인 개발이 전제될 수 있도록 해야 함
 - 어촌개발은 농식품부로 통합되었던 일반농산어촌에서 어촌개발을 분리함으로써 향후 독립적인 정책기반이 마련되었으며, 어항개발은 기본시설 인프라 확충에서 특화어항 개발로 전환되고 있음
- 어촌어항에 대한 정책환경 변화와 대국민 공공서비스에 대한 요구는 높아지고 있음에도 불구하고 사업체계 이원화, 지자체의 창의성·적극성 한계, 국가어항과 그 배후 지역에 편중된 개발체제로 인한 균형적인 어촌개발이 이루어지지 못하고 있음

□ 어촌어항 통합개발을 위한 개발체계, 다양한 콘텐츠 개발, 어촌어항법 개정, 전담기관 설립 등의 정책방향을 제시

- 어항과 그 배후촌락을 개발체계의 기초단위로 설정하고, 중심기능의 어항과 그 배후촌락을 중심으로 주변지역을 권역으로 묶는 개발체계를 마련해 지자체 주도의 어촌어항 통합적 개발을 위한 계획수립과 이에 기초하여 예산지원 마련
- 어촌어항 통합개발은 사업규모, 사업내용에 따라 다양한 형태로 추진될 수 있도록 유형별 모델개발이 필요하며, 해당 지자체에서 지역상황과 재정여건 등을 고려하여 창의적이고 주도적인 개발을 추진
- 어촌과 어항의 일체적·통합적 개발을 지향하고, 인프라 확충, 정주여건, 소득·일자리, 문화, 공동체 강화, 안전재해 등 다양한 가치를 추구할 수 있도록 어촌어항법 개정방향 설정
- 어촌어항 통합개발을 효율적으로 추진하기 위한 (가칭) 어촌어항공단 설립 추진

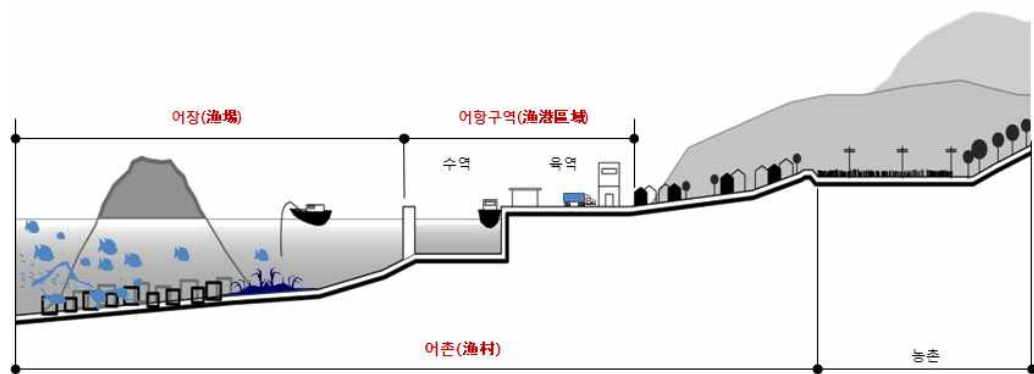
I. 어촌·어항 통합개발의 필요성



□ 어촌과 어항은 초기 태생부터 성장과 발전, 그리고 쇠퇴과정도 같이 나타나는 상호 불가분의 유기적 관계임

- 어촌은 기본적으로 어업활동을 기반으로 공동체를 형성하고, 사회적으로는 구성원 상호 간에 정서적·심리적 공유가 이루어지며, 경제적으로는 어항을 중심으로 경제 활동을 영위함
- 어촌의 공간적 구조는 어항의 배후에 촌락을 형성하는 것이 일반적이며, 지형적인 특성상 어항주변에 밀집하여 분포하는 특성이 나타나는데 이는 바다 또는 수면에서 어획한 수산물을 육지로 운반, 하역, 판매하는 등 어항은 필수적인 기반시설임

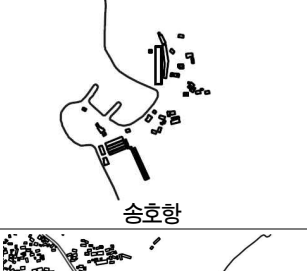
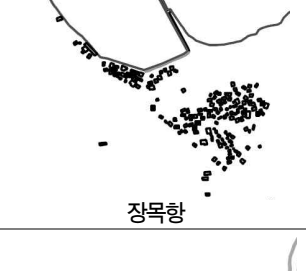
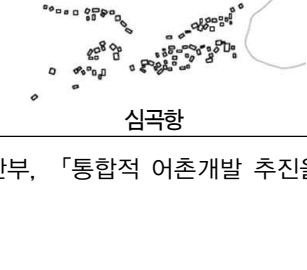
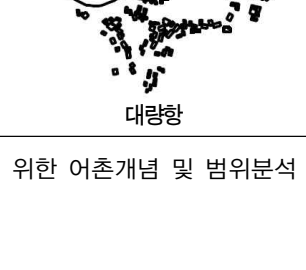
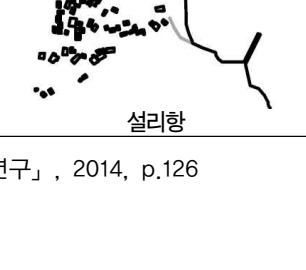
☞ <그림 1-1> 어촌의 공간적 구조 개념도



자료 : 해양수산부, 「새로운 어촌종합개발의 개발방향 및 로드맵에 관한 정책연구」, 2015, p.57

- 어촌이 성장 또는 쇠퇴하는 과정은 어항의 항세(港勢)와 어항과의 일체화 과정에 따라 정착기, 성장기, 발전기, 성숙기 등 4단계로 나타남
 - 어촌의 성장과장이 정착기에서 성숙기에 도달할수록 집락의 규모와 밀도가 높아져 어항과 어촌의 일체화 과정은 더욱 강화되는 경향이 있음
 - 어촌은 어항과 그 배후지역의 지형지리적 여건에 따라 다양한 형태로 형성되며, 이는 농촌이나 다른 지역과는 차별화된 어촌의 고유한 공간적 특성으로 볼 수 있음

◀ 그림 1-2 ▶ 어촌의 공간적 구조 개념도

국가어항 배후촌락			
			
지방어항 배후촌락			
			
어촌장주어항 배후촌락			
			

자료 : 해양수산부, 「통합적 어촌개발 추진을 위한 어촌개념 및 범위분석 연구」, 2014, p.126



□ 어촌과 어항의 이원화된 개발체계를 일원화시켜 통합개발을 통한 시너지 효과 창출

- 현행 어촌과 어항분야의 개발사업은 예산체계뿐만 아니라 추진주체, 사업범위, 자원 내용, 지원범위 등에서 다르게 추진되고 있음
 - 어항개발은 「어촌어항법」 제2조 제4호에서 규정하고 있는 어항구역 내에서 기본시설, 기능시설, 어항편의시설에 한정하여 투자가 이루어지고 있으며, 국가어항은 농특회계(국고 100%), 지방어항, 어촌정주어항, 마을공동어항 등 지방관리어항은 지특회계(국고 80%, 지방비 20%)로 각각 추진되고 있음
 - 어촌개발은 「수산업어촌 발전 기본법」 제3조 제6조에서 규정하는 수산업으로 주로 생활하는 읍면의 전 지역 및 상업 및 공업지역을 제외한 동지역에서 수산업생산기반 시설의 확충 사업, 생활환경의 개선, 소득창출 및 지역활성화 사업 등에 투자가 이루어지며, 지특회계(국고 50%, 지방비 50%)로 추진되고 있음

 <표 1-1> 어촌과 어항의 이원화된 개발체계

구분		예산체계 (지원범위)	사업주체	사업범위	지원내용
어항 개발	국가 어항	농특회계 (국고 100%)	해양수산부	어항구역 (수역 및 육역)	기본시설 기능시설 어항편의시설
	지방 관리 어항	지특회계 (국고 80% 지방비 20%)	지자체	어항구역 (수역 및 육역)	
어촌 개발		지특회계 (국고 50% 지방비 50%)	지자체	읍면 전 지역 동지역 (상업, 공업 제외)	수산업 생산기반시설 확충 생활환경의 개선 소득창출 및 지역활성화

주 : 저자 작성

- 어촌과 어항의 이원화된 개발체계는 계획수립 단계부터 집행, 성과관리까지 통합적 일체화 과정을 통해 사업추진의 효율성을 제고할 필요가 있음
 - 현행 「어촌어항법」은 어촌종합개발과 어항개발로 이원화되어 있으며, 법 제19조 제3항은 어항개발계획 수립 시 배후 어촌에 어촌종합개발사업을 시행할 필요성이 있다고 판단되는 경우에 한정하여 고려하여 수립하도록 하고 있음
 - 따라서 「어촌어항법」 개정을 통해 어촌과 어항의 통합적인 개발이 전제될 수 있도록 개발체계의 개선이 필요함

II. 어촌어항 개발 현황 및 문제점



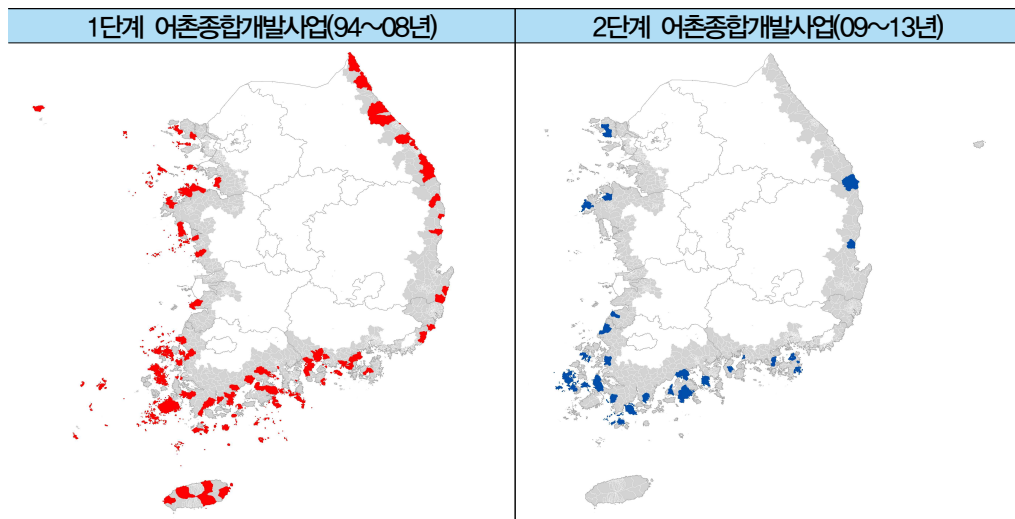
1. 어촌어항 개발 현황

1) 어촌개발 현황

□ 어업기반확충과 정주생활 여건 개선을 위한 일반농산어촌개발 추진

- 2010년부터 농어촌 지역개발사업은 국가균형발전특별법 등에 근거하여 3개 부처(행자부, 국토부, 농식품부)에서 232개 시군구를 지특회계(시군구 자율편성 예산)로 개편하여 추진
- 2008년 해양수산부 해체와 포괄보조제도 도입으로 어촌종합개발사업은 특수상황 지역개발, 도시활력증진지역, 일반농산어촌지역으로 개편

▣ <그림 2-1> 어촌종합개발사업 추진실적(1994~2013년)



주 : 저자 작성

- 농림축산식품부로 통합된 일반농산어촌개발은 2016년 해양수산부 전담구역(31개 시군, 124개 읍면)을 분리해 연간 850억 규모로 권역단위 거점개발, 마을단위 특화개발, 역량강화, 기초생산 기반조성으로 구분하여 추진
- 어촌지역 중심지와 주변지역의 통합거점개발을 통해 지역단위 생활권 경제권 확대

와 상생발전을 추진

- 지역적 특성에 맞는 마을단위 기초생활기반 확충, 특화산업화, 경관·환경개선사업 등 추진을 통해 정주여건 개선 및 소득 증대
- 기존 지역개발 사업시행 시 시설사업 위주의 문제점을 보완하고 사·군 단위의 맞춤형 프로그램 지원으로 지역주민 역량을 강화
- 기초생산기반 조성은 지자체별 특성에 맞는 수산업 및 농업 관련 기초생산기반을 확충하는 것으로 소규모 계류하역시설, 어장진입로, 기계화 경작로 확포장, 소규모 용수개발 지표수 보강개발 등 주민체감형 지역산업 기반조성 추진

□ 어촌관광 활성화를 통해 어업외소득 창출 지원을 위한 어촌체험마을조성 추진

- 어촌체험마을 조성사업은 2001년 시범사업으로 시작해 2016년 134개소 792억 원을 투자하여 도시민에게 휴식 및 여가를 제공하고, 어업인에게 어업외소득을 창출하는 것을 목적으로 함
- 어촌체험마을은 갯벌체험, 어업체험, 해양레포츠 등으로 구분되며, 어촌체험마을을 운영하는 경우 평균 400만 원 소득이 더 높은 것으로 나타났음¹⁾

📍 <그림 2-2> 어촌체험마을 추진 현황



1) 박상우 외, 어촌체험마을 조성사업의 성과, KMI 현안과제, 2014. p.15

자료 : 박상우 외, 어촌체험마을 조성사업의 성과, KMI 현안과제, 2014. p.6

□ 어촌자원의 융복합과 역량강화 통해 소득 및 일자리 창출 지원을 위한 어촌주민 역량강화사업과 어촌 6차산업화 시범사업 추진

- 어촌의 유·무형 자원을 활용하여 어업외소득과 일자리 창출 등이 가능하도록 어촌 주민들을 대상으로 역량강화 교육 추진
 - 마을자원 발굴, 비전 및 사업구상, 선진지 견학, 리더교육, 최종평가회 등 교육활동 프로그램 시행

❏ <표 2-1> 외부전문가 활용을 통한 어촌특화발전 지원 현황

연도별	역량강화 사업 추진 마을
2013년 (8개소)	경기 화성(백미리), 전북 군산(장자도), 충남 태안(중장 5리), 전남 여수(안포리), 해남(송호중리), 경남 남해(전도), 통영(동항), 거제(해금강)
2014년 (10개소)	인천 중구(포내), 충남 서산(중앙), 전남 영광(설도·양일), 완도(척차일정), 경북 영덕(병곡2리), 포항(신창2리), 경남 거제(계도), 통영(중부·서부), 남해군(원천), 제주 제주시(귀덕2리)
2015년 (12개소)	부산 기장(이천), 강원 고성(거진), 삼척(궁촌), 충북 충주(내포·송선), 충남 서산(웅도), 전북 부안(모항), 전남 무안(구로), 신안(한운 사치), 고흥(신평), 보성(벽교), 경남 남해(노구), 사천(대포)

자료: 한국해양수산개발원, 어촌특화지원센터의 효율적인 운영·관리 방향, 2015

- 어촌의 유·무형 자원을 활용하여 생산·유통·관광 등 융·복합한 6차산업화를 통해 어촌의 새로운 소득원과 일자리를 창출하고 어촌활력 기반을 마련하는 SW 및 HW 사업으로 10개 마을에 대해 시범사업으로 추진

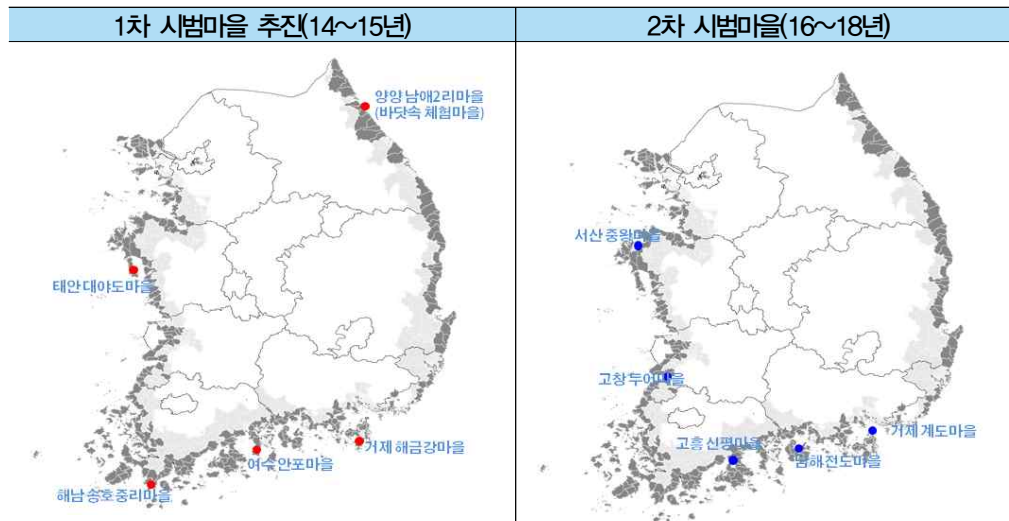
❏ <그림 2-2> 어촌 6차산업화 1·2차 시범마을 추진실적



자료 : 해양수산부, 어촌 6차산업화 도입방향 및 모델개발 연구, 2015. p.81

- 소프트웨어 분야는 사업역량 제고, 홍보·마케팅, 연구개발, 홍보 분야 등 지원하고
하드웨어 분야는 생산성 증대, 제조·가공·유통, 문화·관광, ICT 융·복합기술 등 필수
시설에 한해 지원

<그림 2-2> 어촌 6차산업화 1·2차 시범마을 추진실적



주 : 저자 작성

2) 어항개발 현황

□ 어항기능 강화를 위한 국가어항 및 지방관리어항의 지속적인 인프라 확충 추진

- 지방어항과 어촌정주어항 중 수산여건 또는 사회·경제적 여건변화로 어항이용도가 현저하게 높아진 곳은 국가어항으로 신규로 개발하고, 반대로 어항지정 기준을 충족하지 못하는 경우 항종을 변경함으로써 여건변화에 탄력적으로 대응

<표 2-3> 항종별 어항개발 현황(2007~2016년)



구분	07년	08년	09년	10년	11년	12년	13년	14년	15년	16년
합계	972	969	968	971	970	989	989	1,002	1,003	1,006
국가어항	104	110	110	110	109	109	109	109	109	108
지방어항	289	284	284	285	285	285	285	284	283	283
어촌정주 어항	579	575	574	576	576	595	595	609	611	614
마을공동 어항	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1

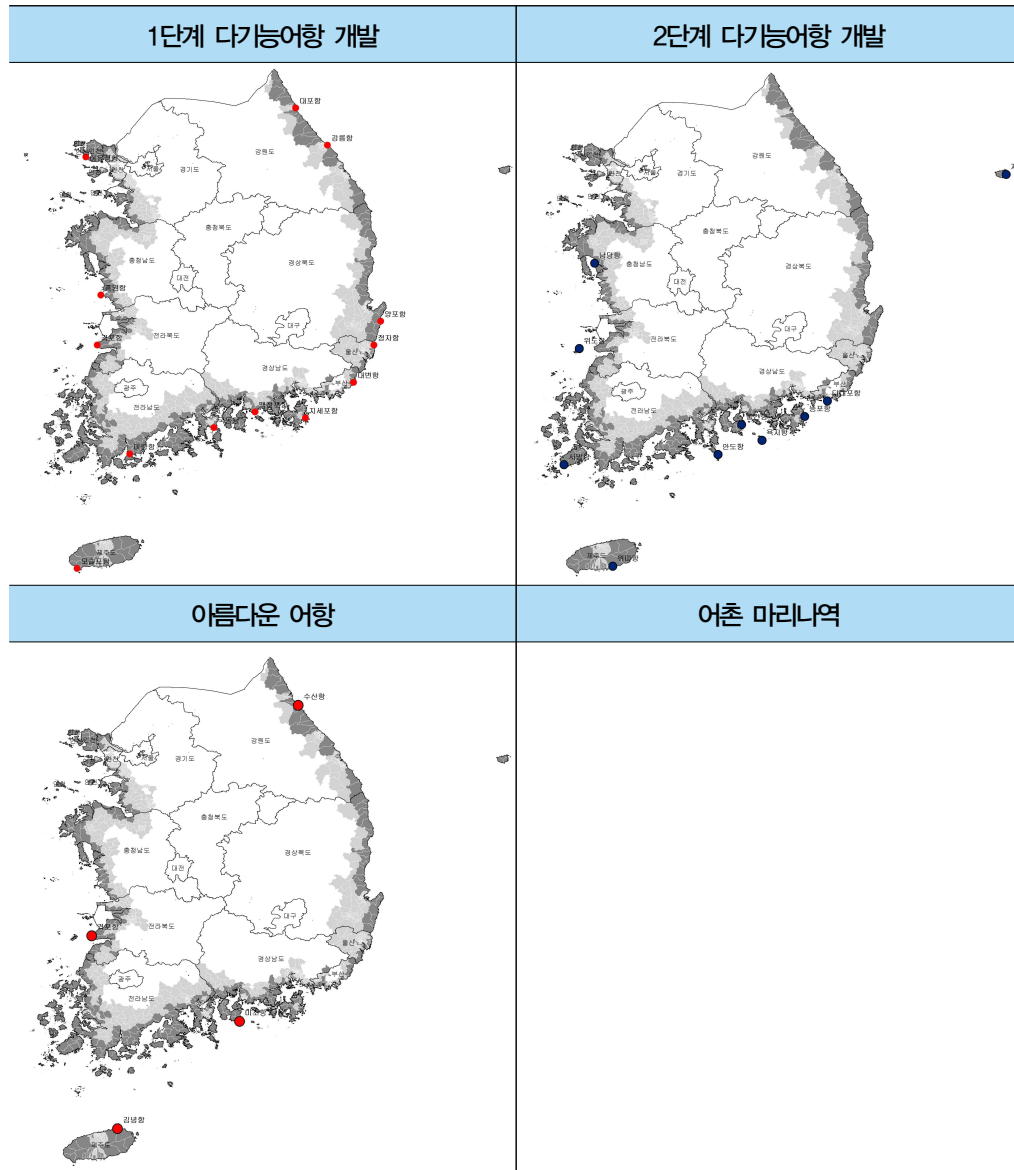
자료 : 해양수산부, 내부자료

- 어항 노후화 및 해수면 상승과 지진·해일에 대비한 설계파 상향 등 다양한 정비수요에 적극적으로 대처하기 위해 어항정비사업의 지속적인 추진



- 어촌 마리나역은 어항구역 내 유희수역을 활용하여 소규모 요트 계류시설 등을 설치하여 마리나항만과 연계한 해양레저 네트워크를 구축

☞ 〈그림 2-2〉 어항의 특화개발 확대 추진



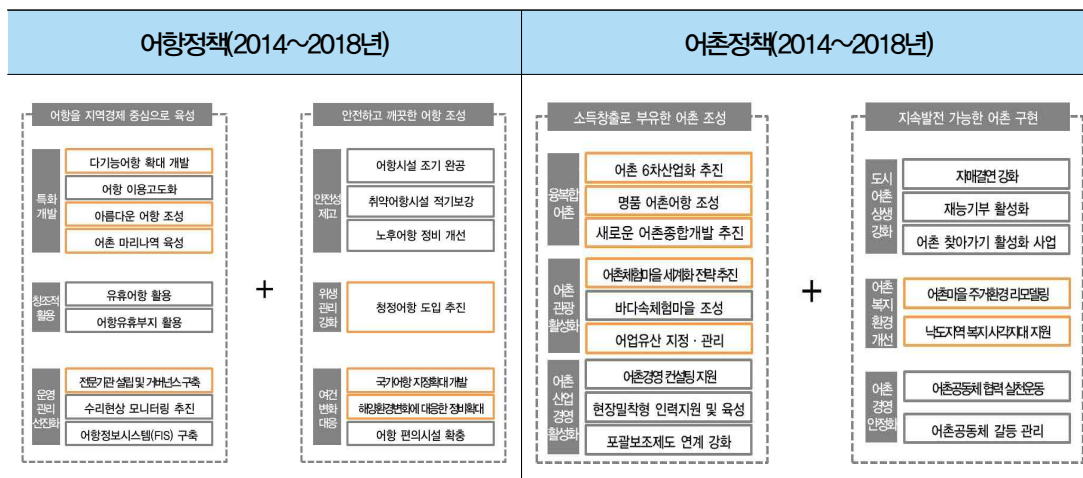
주 : 저자 작성

2. 어촌어항 개발의 문제점 및 한계

□ 사업체계 이원화에 따른 종합적인 지역개발 구상 부재

- 어촌·어항개발은 예산, 추진주체, 사업추진 범위, 사업방식 등 사업체계가 다르기 때문에 사업추진에 따른 상호 시너지 효과를 창출하는 데 제한적임
- 어촌개발은 어업생산기반 확충이나 정주여건 개선도 이루어지고 있으나 대부분 어업 외소득 창출을 위한 점적인 시설이나 환경개선에 치중되어 어항개발을 포함한 종합적인 구상이 이루어지는 데 한계가 있음
 - 이는 어촌어항정책과 일선 지자체에서도 어촌과 어항은 공간적·기능적으로 분리된 개념으로 인식하고 있는 데 그 문제점이 있음
 - 어항은 예산규모가 커 지금까지 인프라 확충에 역점을 두었고 그 결과 별도의 사업 영역으로 고착화되어 있기 때문에 어촌의 경제활동영역의 부분적인 기능으로써 개념이 재정립되어야 하며, 이러한 개념과 인식전환이 이루어져야 사실상 종합적인 지역개발 구상과 계획수립이 이루어질 수 있음

〈그림 2-2〉 어촌과 어항으로 이원화된 정책방향



자료 : 해양수산부, 제2차 어촌어항발전기본계획 수정계획 고시자료

- 어촌·어항개발에서 국가어항의 경우 어업기반을 확충하는 사업으로 농특회계의 국비만을 통해 사업이 이루어지는 구조로 사업계획 수립과 집행 등 개발을 국가가 직접 추진하며, 그 외 사업들은 모두 지특회계에서 국고 마련과 지방비를 매칭하여 투자가 이루어지고 있음



- 특히 사업범위는 어항의 수역 및 육역에 한정하고 있으며, 기반시설(외곽시설과 물양장)에 중점을 두고 있어 어항의 수산물류와 유통가공 부문이 어촌개발과 직접적으로 연계되지 못하고 있음
- 사업방식은 어항구역 내에서 기본시설, 기능시설, 어항편의시설에 대해 국가 주도로 계획이 이루어져 수산업, 어촌개발 영역에 대한 종합적인 고려는 부족한 상황에 있고, 국가어항에 한정하여 우선적으로 개발하고 있어 지방관리어항과 그 배후촌락에 대한 개발은 적극적으로 이루어지지 못하고 있음

□ 지자체의 창의성 및 적극성을 유발하는 데 한계

- 어촌개발은 포괄보조제도에 따라 시·도, 시·군·구 자율편성에 따라 사업이 이루어지고 있고, 이는 재정자립도 등 지역여건에 따라 탄력적인 개발이 가능해 창의성과 지자체 주도의 적극적인 개발체계가 마련되어 있음
- 하지만 1,000여 개의 법정어항 개발은 대부분 외곽시설과 물양장 등 기본시설 확충에 편중되고 있어 배후촌락과 연계성을 고려할 수 있는 경우는 국가어항 중 공모사업을 통해 특화어항으로 선정된 경우로 제한적임
- 지자체는 어촌개발의 자율적인 예산편성 및 사업추진과는 별개로 어항개발에서 적극적인 개발주체로써 창의성을 발휘하는 데 소극적이며, 이는 사업주체와 추진 방식에서 지자체의 주도적인 역할에 한계가 있음
- 지자체가 어촌어항의 종합적인 지역개발 구상의 틀 속에서 각각의 개발 콘텐츠와 시설 간 연계성을 제고하는 데 한계요소로 작용하고 있음

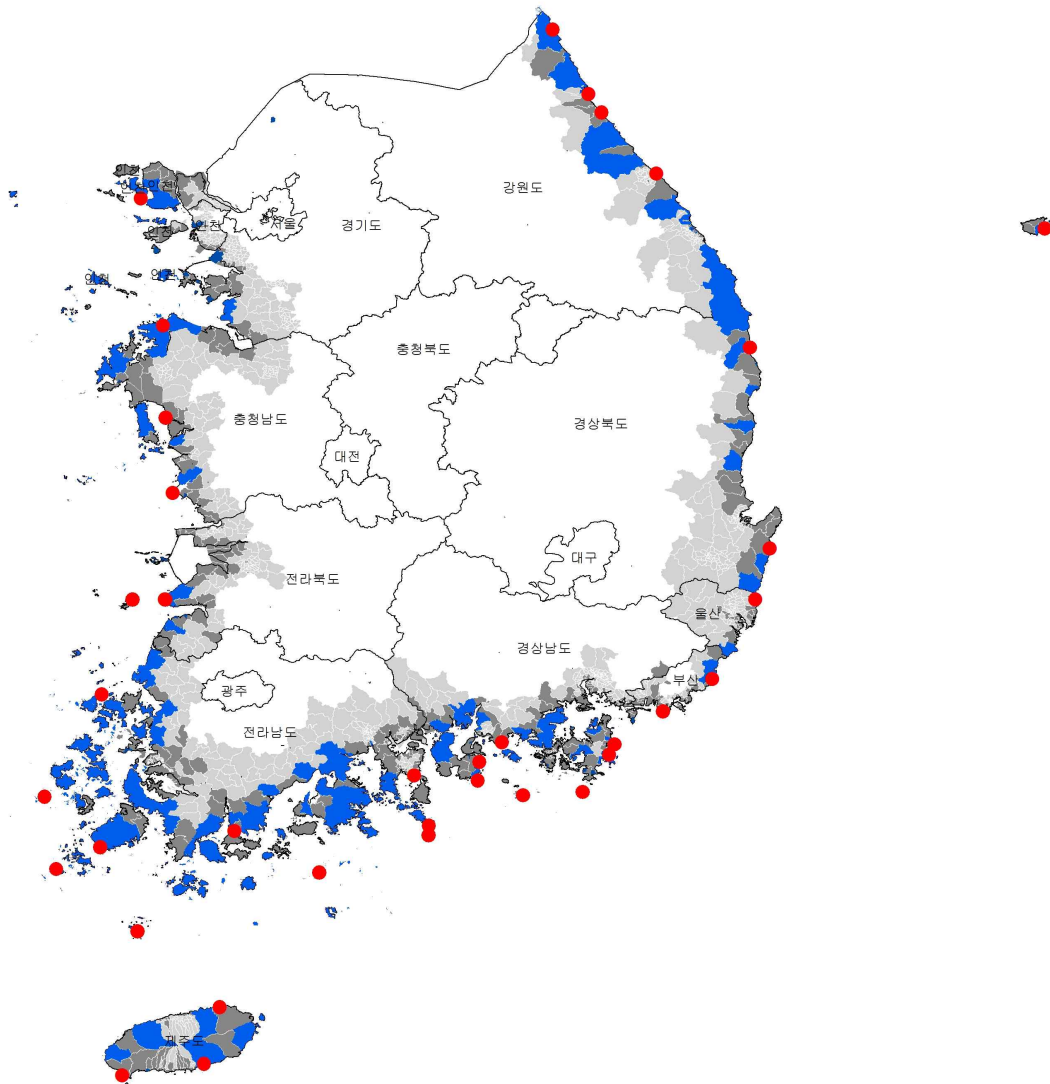
□ 국가어항에 편중된 개발체계로 중소규모의 지방어항 및 어촌정주어항과 그 배후촌락 개발은 상대적으로 취약

- 해양수산부는 제2차 어촌어항발전기본계획 수립 이후 어항의 기본 인프라 확충이 이루어진 국가어항을 대상으로 다기능어항, 아름다운 어항, 어촌 마리나역 등 특화어항 개발로 추진하고 있음
- 특화어항은 개발구상 단계에서 지자체의 공모를 통해 배후촌락의 연계성을 고려하도록 유도하고 있으나 사실상 사업집행과 관리에서 구속력을 담보하지 못하고 있음
- 또한 특화어항과 그 배후의 어촌개발도 상호 간에 연계되지 않고 각기 추진되는

경우가 대부분임

- 동·서·남해·제주해역은 수산업적 특성과 입지환경 등이 각기 다르고, 어항과 배후촌락의 규모 역시 다양한 범주로 나타나고 있음에도 불구하고 국가어항에 편중된 개발체계는 균형적인 지역발전과 특색 있는 지역발전을 유도하는 데 어려움이 있음

📍 <그림 2-2> 특화어항과 배후촌락 개발의 불일치



주 : 저자 작성

III. 국내외 사례 및 시사점



1. 개요

□ 국내외 유사사례의 검토를 통해 어촌·어항 통합개발의 방향성을 마련

- 국내외 어촌·어항 통합개발 사례로 저동항 다기능어항 개발과 일본 미야기현 우라토노노시마 사례를 통해 어항과 그 배후촌락의 일체된 개발사례를 살펴보고자 함
 - 저동항은 2단계 다기능어항 개발 구상에서 어항구역의 기능 재배치와 배후촌락의 경관 개선과 관광인프라를 마련함으로써 지역의 새로운 관광거점으로 재도약할 수 있는 가능성을 마련하고 단계적으로 사업이 이루어지고 있음
 - 일본 우라토노노시마는 제1종 어항인 소규모어항에서 배후촌락의 생활하수처리를 위한 개발을 통해 주변 양식어장의 환경을 위생적으로 유지함으로써 어업소득을 창출하는 사례임
- 국내외 항만재개발은 인천항, 부산항(북항), 호주 호바트항 등 항만기능의 여건변화에 따라 유희부지가 발생하고, 이를 그 배후지역과 연계한 개발이 이루어지고 있는 사례를 살펴보고자 함

☞ <표 3-1> 국내외 어촌어항 통합개발 및 항만재개발 사례

구분	사례지역	비고
국내외 어촌어항 통합개발 사례	저동항 다기능어항	다기능어항(복합형) 구상 시 배후촌락의 연계 개발
	일본 미야기현 우라토노노시마	도서어촌 주변의 어장환경 개선을 위해 배후촌락의 생활하수처리를 어항과 연계시켜 개발
항만재개발 사례	인천항 재개발	1·8 유희부두와 배후 공동화슬럼화된 원도심의 연계 개발
	부산항 재개발	북항의 기능 이전에 따른 유희항만과 부산역 주변의 낙후 원도심을 연계시켜 개발
	호주 호바트항 재개발	항만과 배후도심(CBD)의 연계된 개발

2. 국내외 어촌어항 통합개발 사례

1) 저동항 다기능어항

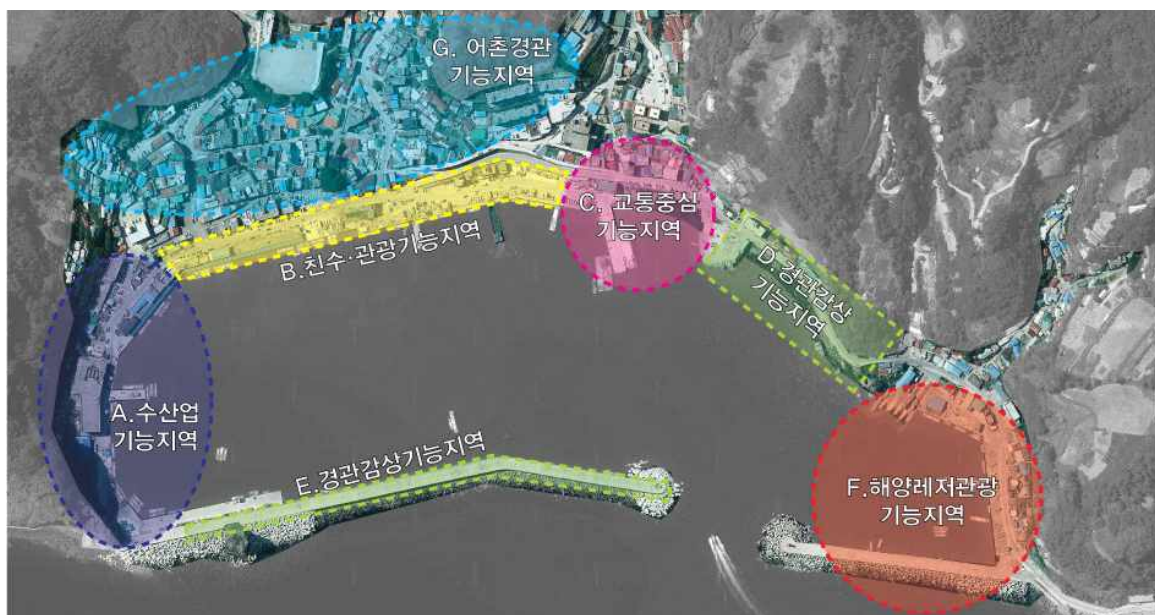
□ 우리나라 최동단 어업전진기지 및 울릉군 수산업 핵심공간인 저동항은 어촌의 고령화·공동화, 어항의 노후화에 따른 구조적 문제 심화

- 저동항의 어항부지는 비좁은 물량장과 불법 점유로 인한 어업기능 및 어항기능 저해, 정관훼손, 여객물류기능과 생활거점기능이 혼재로 인한 교통혼잡 등 어항기능배치 문제가 대두되고, 어항운영·관리의 어려움이 나타남

– 어항 내 물량장 및 어항부지 내에서 불법점유 노점상, 무단방치, 덕장, 불법주정차 등이 관행적으로 이루어짐

- 저동항은 어항의 기능재배치를 통해 구조적인 문제를 해결하고, 세계적인 관광지 육성 및 새로운 소득원과 일자리를 창출하기 위한 차별화된 계획을 마련하여 2015년 ‘10항 10색 국가어항만들기 프로젝트’에 선정됨

〈그림 3-1〉 저동항 기능별 개발계획



주: 다음지도(<http://map.daum.net>)를 이용하여 저자작성

□ 어촌·해양관광 수요와 수산업여건의 위축에 대응하고자 통합적 어촌·어항 개발을 통해 지역발전의 새로운 계기를 마련

- 저동항은 어항배후지역을 연계·개발함으로써 어항구역에 한정하여 개발하지 않고, 지역개발 차원에서 저동항의 고유한 브랜드 가치를 창출하여 세계적인 관광지로 육성하는 계획 추진

- 저동항은 기후변화에 따른 어장여건변화, 고령화·공동화 등 위축되고 있는 수산업여건에 대응하기 위한 1·2·3차산업의 융복합하는 새로운 공간으로 전환하여 소득원 및 일자리를 창출하고자 함
- 협소한 어항부지의 내 어업기능, 여객·물류기능, 생활거점기능, 해양수산 공공서비스 기능, 관광기능 등을 구조적 기능재배치하여 효율적인 어항 운영·관리 제고함
- 저동항 다기능어항 개발은 어항개발을 넘어 독도를 둘러싼 해양분토 분쟁을 국제적인 관광지로 개발함으로써 비정치적 해법을 제시함

❏ <그림 3-2> 저동항 다기능어항 통합개발 사례



자료 : 울릉군청 해양수산과 내부자료

2) 일본 미야기현 우라토노노시마

□ 일본 섬지역의 주거형태가 어항주변으로 밀집하여 하수·오폐수로 인한 어장오염 대두

- 일본 어촌지역 중 약 18% 어촌지구에서 하수·오폐수가 정화되지 않고 그대로 바다로 유입되어 해양오염 및 어장환경을 오염시키고 있음
- 어항 내 오폐수 정화시설을 도입함으로써 어촌지역 주민의 삶의 질을 높이고 어장오염을 방지하는 계획을 실시
- 미야기현 시오가마시 어업집락환경정비 사업으로 총 3년간 286백만 엔을 투입하여 우라토노노시마 어항에 오수처리시설을 조성

📌 〈그림 3-3〉 우라토노노시마 어장환경 개선을 위한 어촌어항 통합개발 사례



자료: 미야기현 시오가마시 내부자료

□ 어항과 어장·어촌을 통합적으로 개발·관리함으로써 어촌주민의 삶의 질 향상과 어장기능 회복

- 어항 주변 김·굴 양식장의 오염원 차단을 통해 청정해역에서 양식한 김·굴의 브랜드 생성 및 생산성 향상기대
- 어항주변 어촌의 인프라 개선을 통해 쾌적한 어촌주거환경을 조성함으로써 어촌주민의 삶의질 향상과 어촌활성화 기대
- 미야기현, 지역주민, 지역전문가가 연계한 협의체를 구성하여 주변지역발전을 위한 시설을 도입하고, 오폐수 전문처리기관을 지정하여 우라토노노시마 인근 처리시설을 위탁·관리

3. 국내외 항만재개발 사례

1) 인천항 재개발

□ 내항 기능재배치에 따라 1·8부두 기능 폐쇄에 따른 유희항만과 그 배후지역의 슬럼화 공동화 문제 심화

- 조수간만의 차이를 개선할 수 있는 새로운 하역장비의 개발로 갑문식 내항의 잡화 1·8부두 기능이 폐쇄되면서 내항의 재개발 수요 발생으로 2015년 인천 내항 항만재개발 기본계획이 마련됨

☞ <표 3-2> 인천 내항 기능재배치 계획

구분	부두	기능 재배치
단기 	1·8부두	항만재개발 계획에 따라 2015년부터 활용 가능
	6부두	물동량 변화 예측 시 2020년부터 활용 가능 (항만재개발계획에 반영)
중기 	2부두	2020년 이후 물동량 변화추이 확인 후 중장기적으로 활용 (대체부두 확보 및 항만재개발 계획에 반영)
장기 	3·4·5·7부두	항만구조 고도화를 통한 항만기능 유지

- 인천시는 1·8부두의 항만재개발 수요에 맞춰 산업쇠퇴에 따른 슬럼화와 공동화에 따른 지역침체 문제를 해결하기 위해 유희항만 8.6만 평 규모의 부지와 그 배후지역의 연계개발을 지자체 주도로 항만재개발사업 추진
 - 인천항 일원의 인천 중구 인구수는 최근 30년 간 약 55% 감소하여 급속한 공동화가 진행되고 있으며, 20년 이상 건축물 비율도 약 73%에 달해 슬럼화가 심화되고 있음
 - 해당지역의 사업체수는 최근 10년 간 10% 이상 감소하는 것으로 나타나 지역산업 쇠퇴로 지역경제 침체와 일자리수가 감소하고 있음
- 특히, 인천시는 내항 재개발을 통해 철도, 도로, 항만으로 인한 지역단절에 문제를 해소함으로써 주요 핵심공간의 연계성을 제고시키고자 함
 - 내항 1·8부두와 인천역, 월미도, 개항장(동인천역) 간 공간 및 기능 단절을 완화·해소하고 지역발전을 견인할 수 있는 개발방향을 마련

□ 인천 산업생태계 및 경쟁력과 새로운 지역발전을 견인할 수 있는 항만구역과 배후지역의 통합개발

- 독립적으로 존재하고 있던 협의체(정부, 기업, 전문가, 생산자, 소비자, 지역주민)들을 상호 연결시킴으로서 새로운 가치와 일자리 창출시도
- 노후화된 기존 물류창고를 교육·체험, 연구개발, 창업, 생산판매를 위한 새로운 창조경제의 거점으로 구축하는 상상플랫폼을 조성
- 인천항 내 1·8부두 재개발을 통해 개항 역사와 수변이 조화된 새로운 수변문화공간을 재생함으로써 활성화 유도
- 기존 고가를 철거하고, 항와 연결로를 새롭게 조성함으로써 항만과 개항장을 연결하는 보행자 중심 교통체계 구축
- 인천역 및 월미도 관광거점을 연계·통합개발하여 해양관광·문화교통의 중심지로 활성화

▣ 〈그림 3-4〉 국내외 어촌어항 통합개발 및 항만재개발 사례



자료 : 인천시청 도시재생과 내부자료

2) 부산항 재개발

□ 선박의 대형화가 가속화되는 여건변화로 기존 재래부두 기능이 쇠퇴로 인한 원도심 낙후현상

- 기존 연안 국제여객부두, 제1~4부두, 중앙부두 등 총 153만㎡(해면 113만㎡, 육상 40만㎡)를 재개발하여 구도심 부산역 주변으로 도시공원, 상업시설 및 마리나 등을 개발하고자 함
- 부산역을 중심으로 원도심의 활성화와 도시민 및 관광객의 친수공간 수요가 증대됨에 따라 아름다운 수변공간을 중심으로 관광과 휴식을 위한 공원시설을 확보 및 랜드마크 조성
- 북항의 기능이 신항으로 점진적으로 이동·통합되면서 재개발 지역과 인접한 제5~6부두는 원도심과 연계한 상업·업무를 위한 비즈니스지구로 통합개발을 할 계획임

<그림 3-5> 북항 항만재개발 사례



자료 : 부산항만공사 제공

□ 원도심의 기능과 관광·교통시설을 연계·통합 개발함으로써 새로운 랜드마크인 해양문화공간 창출

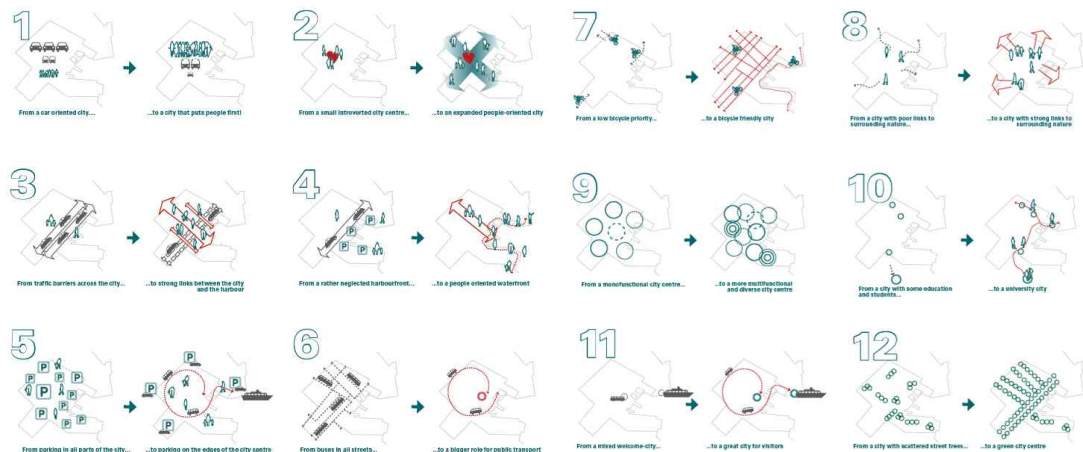
- 북항과 북항주변을 해양문화지구로 지정하고, 오픈스페이스를 확보함으로써 새로운 해양 랜드마크로 육성
- 원도심 및 주변 상업시설, 부산역과 연계·통합된 계획을 통해 상업시설, 관광·교통시설과의 시너지효과를 창출하고, 기존 원도심의 활성화를 유도함
- 기존 노후시설을 활용하여 북항의 항만으로서의 역사와 문화를 보존하고, 해양문화공원으로 탈바꿈함으로써 북항을 쾌적한 문화공간 재조명

3) 호주 호바트항 재개발

□ 비좁은 도심(CBD) 기능분산과 친수공간 부족으로 새로운 오픈스페이스 개발 필요성 대두

- 호바트시는 다양한 분석(도로망, 역사건축물, 경관, 보행자 패턴 등)을 통해 새로운 오픈스페이스로 호바트 항을 친수공간으로 개발하고, 어항구 내의 유흥시설물을 활용하여 차별화된 계획 마련
- 호바트항과 접근성, 도시형태, 수요자의 이동패턴, 교통시스템 등 도시 생활을 하는 수요자의 전반적인 행태분석을 통한 계획 실시
- 호바트항의 특성화된 성격을 부각시키기 위해 노후어선, 노후시설물을 활용하여 어항특성화 시도

📖 <그림 3-6> 호바트항의 다양한 분석 및 실험 사례



자료 : Hobart City Council(2010), Hobart 2010 public spaces and public life : a city with people in mind

📖 <그림 3-7> 호바트항 차별화전략 사례

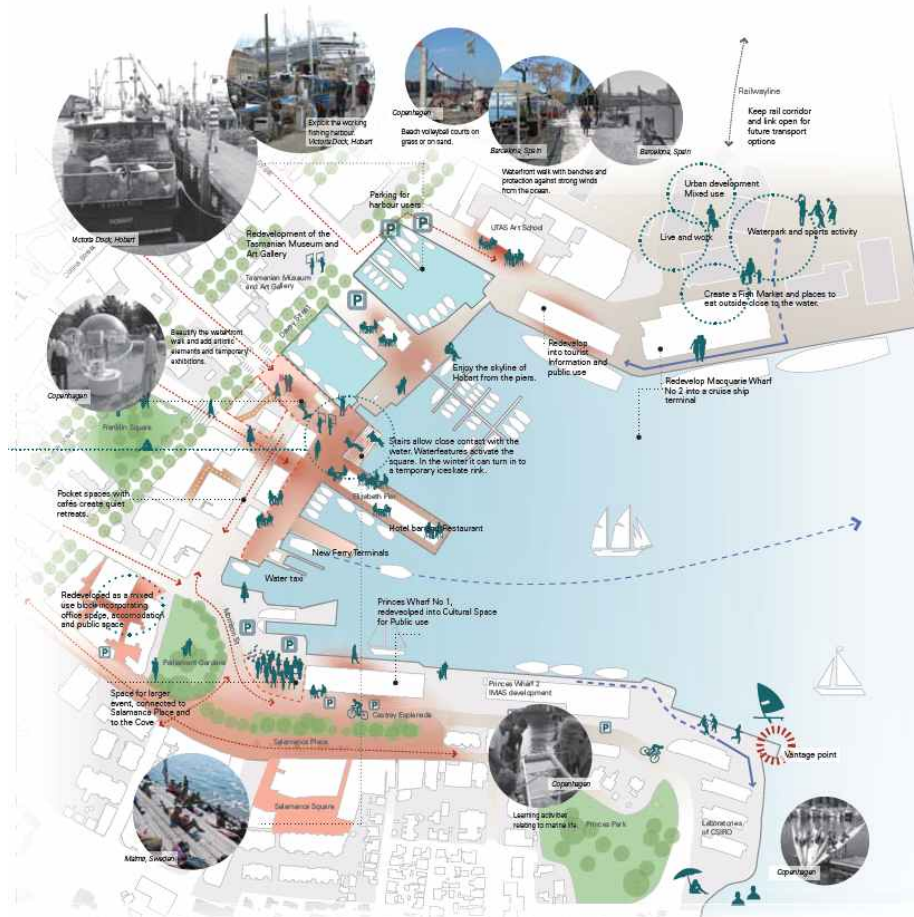


자료 : Hobart Restaurant(2017), Elizabeth st Pier(구 항만사무소)
<https://media-cdn.tripadvisor.com/media/photo-s/09/1c/47/f7/mako-seafood-takeaway.jpg>,
<https://ruthsarc.com/2015/07/07/a-walk-around-sullivans-cove-hobart/>(최종검색일:2017/4/20)

□ 호바트항을 도심과 통합개발함으로써 새로운 도시활력의 장소로 탈바꿈

- 호바트시는 도시민과 관광객에게 매력적인 수변공간을 제공하기 위하여 도심과 연계된 보행패턴, 경관, 대중교통, 휴게시설 등 다양한 패턴을 고려하여 쇼핑, 산책, 수산물 전문 레스토랑 등을 호바트항 주변에 설계함
- 호바트항은 물량장뿐만 아니라 항 주변 곳곳을 친수공간으로 개방하여 도시민 및 관광객에게 먹거리, 휴식공간 등을 제공함으로써 호바트 도심의 매력적이고, 활력적인 공간으로 변화됨

📍 <그림 3-8> 호바트항의 친수공간 기본계획



자료 : Hobart City Council(2010), Hobart 2010 public spaces and public life : a city with people in mind

4. 시사점

- 국내외 통합적인 어항 및 항만재개발을 통하여 다음과 같은 시사점을 찾아 볼 수 있음
- 첫째, 어항 및 항만재개발에 있어 어항의 기능뿐만 아니라 어항배후 어촌과 연계한 계획을 통해 어항의 기능을 확대하여 지역거점으로 견인
 - 어항·항만배후지역과 주변 상업시설, 관광·교통망 연계구축, 새로운 오픈스페이스 조성 등 연계한 사업을 통해 시너지 효과를 창출하고 지역거점으로 성장
- 둘째, 국민의 친수공간에 대한 수요가 증가됨에 따라 어항·항만의 오픈스페이스를 확보함으로써 국민에게 쾌적한 환경을 제공하여 어촌주민의 삶의 질을 충족시키고, 어촌관광의 활성화를 유도
- 셋째, 어촌과 어항을 통합적으로 개발함으로써 기존어항의 전통산업과 어촌서비스산업을 6차산업화로 융복합하여 어촌·어항의 새로운 부가가치를 창출하고 새로운 일자리와 경제적 효과 제고
 - 어항 및 어항배후지역에 독립적으로 존재하던 기업, 전문가, 생산자, 소비자, 지역주민들을 상호 연계시킴으로써 지역의 새로운 협의체를 구성하여 지역자원의 부가가치를 제고
- 넷째, 어촌·어항·어장이 상호연계로 인한 영향을 최소화하고, 어항이용의 효율과, 어장의 생산성 극대화, 어촌생활의 안정화를 도모하기 위한 연계·통합개발을 필요
 - 어촌·어항·어장의 기능을 고려하여 상호 연계 개발함으로써 어장의 기능을 회복하고, 어촌지역의 활성화를 통해 고령화·공동화 등의 문제해소
- 다섯째, 국내외 어항과 항만의 통합개발 사례는 기존 어촌·어항정책과 달리 어촌에 국한된 범위를 넘어 단순히 지역발전을 위한 개발뿐만 아니라 새로운 어촌미래가치를 창출하는 미래지향적 가치창출에 초점을 맞추고 있음

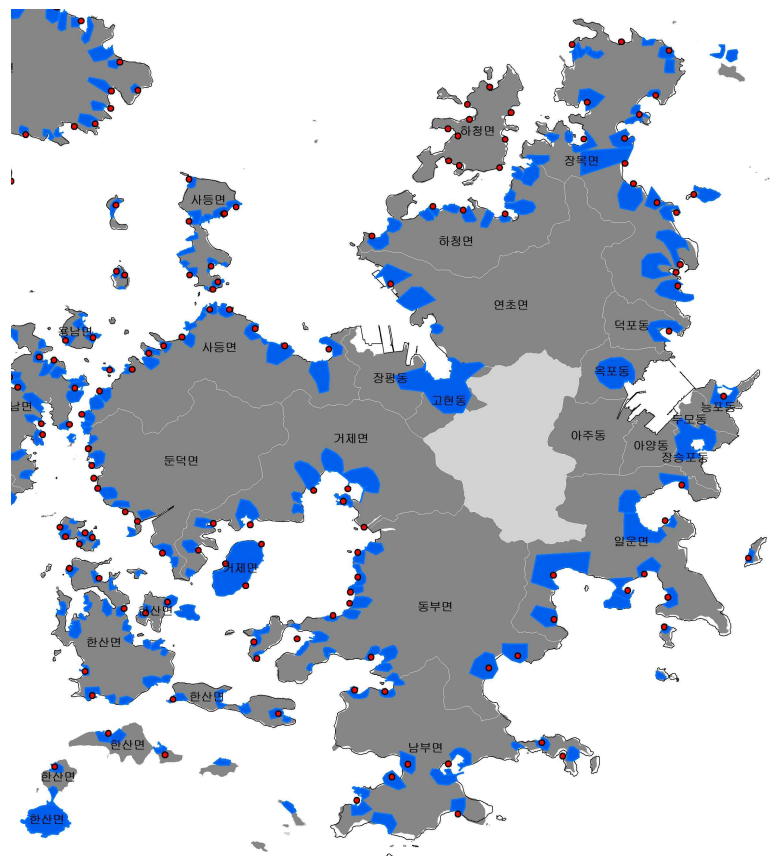


IV. 어촌·어항 통합개발을 위한 정책방향



- 어항의 항세와 배후촌락 규모에 따라 기초단위로 설정하고, 이를 시·도 또는 시·군·구 단위의 어촌어항 통합적 개발체계를 구축
 - 어항은 입지적 여건, 어선세력, 기능시설 등에 따라 중심기능과 보조적인 기능으로 나타나며, 어업생산기반, 해양레저관광, 유통가공기지, 정주기반(도서지역) 등 특성도 비교적 명확하게 구분되어짐
 - 어항과 그 배후촌락을 종합적 개발체계의 기초단위로 설정하고, 중심기능을 하는 어항과 그 배후촌락을 중심으로 주변지역을 묶어 하나의 권역을 설정하고, 권역단위로 사업추진이 이루어질 수 있는 개발체계를 마련

 **〈그림 4-1〉 거제시 어촌어항 통합적 개발체계 적용사례**



주 : 저자 작성

- 지자체의 지역여건과 특성을 고려하여 시·도, 시·군·구 단위로 어촌어항 통합적 개발을 위한 계획수립과 이에 기초하여 예산지원이 이루어질 수 있도록 계획수립과 사업추진 체계의 개편이 필요함
- 해양수산부는 어촌어항법 제4조에 따른 어촌어항발전기본계획을 통해 국가 어촌어항의 정책계획을 마련하고, 계획기간 내에 사업추진 방향과 전략 등을 제시
- 지자체는 해당지역의 어촌과 어항의 일체화된 개발구상인 어촌종합계획을 수립함으로써 구체적인 방향과 사업콘텐츠 제시를 통해 지역 간 차별성과 체계적인 개발 방향성을 마련

□ 항종 구분 없이 어항개발의 사업주체를 지자체로 이관함으로써 어촌어항 통합개발의 창의성과 적극성을 강화

- 어항의 체계적인 개발 등 양적 개발은 완숙기에 도달했으며, 이는 지자체로 업무를 과감하게 이관하여 배후촌락과 연계한 지자체 단위의 창의적인 개발을 적극적으로 유도할 필요가 있음
- 현재 어항개발은 기본시설 중심의 신규개발 수요보다는 기능시설과 어항편익시설 등 어항기능의 다양성과 고도화에 대한 수요가 상대적으로 많고, 이는 배후지역과의 연계성이 중요하기 때문에 지자체로 어항개발 업무의 이관은 시급히 필요함
- 반면 국가는 기존 개발과 사업시행의 주체가 아닌 관리·감독 기능의 강화와 어항업무의 새로운 정책영역에 대한 사업발굴을 위한 제도개선과 예산확보를 통해 어항의 부가가치 창출이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있음

□ 어촌어항 통합개발의 다양한 콘텐츠 개발과 유형화 마련

- 어촌·어항개발은 각기 독립적인 개발방향 설정과 상호 연계성을 고려한 개발 시에도 관광활성화를 통한 어업외소득 창출뿐만 아니라 정주환경 및 어장환경 개선, 어업기반 강화 및 수산물류 거점화, 지역커뮤니티 강화 등 다양한 콘텐츠 개발을 통한 유형화가 필요함
- 어촌어항 통합개발은 사업규모, 사업내용에 따라 다양한 형태로 추진될 수 있도록 방향성 마련이 필요하며, 이를 기초로 해당 지자체에서 지역여건과 예산 등을 고려하여 창의적이고 주도적인 지역개발이 이루어질 수 있도록 해야 함

□ 어촌어항 통합적 접근을 위한 어촌어항법 개정 추진

- 어촌과 어항의 일체적·통합적인 개발을 지향하고, 어업생산기반시설에 국한되었던 어항을 어촌개발의 영역으로 포함시킴으로써 인프라 확충, 삶의 질, 소득·일자리, 문화, 정주환경 개선 등 다양한 가치를 추구할 수 있도록 함
- 현행 어촌어항법에서 규정하고 있는 어촌종합개발사업은 일반농어촌개발의 영역으로 한정되어 있어 어촌에 대한 종합적·체계적인 사업으로 확대될 수 있도록 어촌어항법 제2조 제2호의 개정 필요
 - 어촌개발은 정주, 관광, 산업, 안전 등 지역개발 관점에서 삶의 질 영역으로 확장될 수 있기 때문에 기존 인프라 영역에서 탈피해야 함

📖 <표 4-1> 어촌어항법 제2조 제2호의 개정방향

현행	개정방향
가. 수산업생산기반시설의 개선·확충 (연안시설 정비, 수산자원 조성, 수산물 유통 및 가공시설의 확충) 나. 생활환경개선 및 관련 부대사업 (생활수준 및 복지 증진 시설) 다. 소득 및 지역경제 활성화	가. 어업생산기반 확충·정비 나. 정주환경 개선 및 삶의 질 향상 다. 어촌문화 보전 (어업유산, 예술&문화활동 촉진) 라. 어촌산업 육성 및 부가가치 향상 (생산, 유통&마케팅, ICT 기술 적용) 마. 어촌관광 활성화 바. 어촌공동체와 지역주민 연대/협력 사. 안전재해 예방

자료: 국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr>)

- 지자체가 창의적인 개발을 주도할 수 있는 어촌·어항의 통합개발을 위해 계획수립과 사업집행 체계에 대한 개선이 필요함
 - 어촌어항에 대한 정책계획은 해양수산부가 마련하고, 이를 시도, 시·군·구에서 지역상황과 재정여건 등을 고려하여 차별화된 어촌어항 계획수립과 집행이 될 수 있도록 사업체계를 개편함

❏ <표 4-2> 어촌어항법 제6조 및 제7조의 개정방향

현행	개정방향
제6조(어촌종합개발계획의 수립) 제7조(어촌종합개발사업계획의 수립)	제6조(종합계획의 수립 등) ① 수립주기(5년 또는 10년/수정계획) ② 종합계획 포함내용 ③ 수립 변경 시 협의절차 ④ 심의절차(수산업어촌정책심의) ⑤ 고시 제6조의2(어촌·어항의 통합개발) 제6조 계획수립 시 제19조(어항개발)의 개발여건을 반영하여 수립 제7조(시도 및 시군구 계획의 수립) ① 시도 계획수립 ② 시군구 계획수립 ③ 심의절차 (시도/시군구 수산업어촌정책심의) ④ 고시 ⑤ 시도계획 수립/변경 시 해수부 보고

자료: 국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr>)

- 현행 어촌어항법 제4장 어항개발과 관련된 규정을 제3장 어촌종합개발의 어업생산기반의 확충 및 정비로 구성하여 세부사항을 규정하고, 정주환경, 문화, 어촌산업, 어촌관광 활성화, 공동체 강화, 안전재해 예방 등 종합적인 개발이 이루어질 수 있도록 개정 추진

❏ <표 4-3> 어촌어항법 어항영역 및 신규영역 개정방향

구분	현행	개정방향
어업 생산기반	제4장 어항개발 제1절 어항의 지정 및 어항개발계획 제2절 어항개발사업 제3절 어항시설의 관리 및 사용	제4장 어업생산기반 확충정비 제1절 어항의 지정 및 어항개발계획 제2절 어항개발사업 제3절 어항시설의 관리 및 사용
정주환경	신설	제5장 정주환경 및 삶의 질 향상
어촌문화	신설	제6장 어촌문화 보전
어촌산업	신설	제7장 어촌산업 육성 및 수산물 부가가치 향상
어촌관광	신설	제8장 어촌관광 활성화
공동체 강화	신설	제9장 어촌공동체 및 지역주민 협력연대
안전재해 예방	신설	제10장 어촌 안전재해 예방

자료: 국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr>)



□ 어촌어항 통합개발을 효율적으로 추진하기 위한 (가칭)어촌어항공단 설립 추진

- 어촌·어항의 통합개발은 대국민 공공서비스를 확대하고 질을 향상시킴으로써 어촌어항의 가치를 높이는 데 있으나 이를 현장밀착형으로 사업의 집행과 관리를 총괄하는 전담기관의 설립이 필요함
 - 어촌어항의 다양한 개발사업과 광범위한 서비스 커버리지에 체계적으로 대응할 수 있는 전문기관을 통해 어촌어항의 미래 정책수요와 여건변화에 효율적으로 대응
 - 특히 어촌어항에 대한 공공서비스 커버리지가 확대되면서 지자체에 가중되는 업무를 전담기관을 통해 분담시킴으로써 행정의 효율성을 높일 수 있음
- 어촌어항의 통합개발은 갈수록 심화되고 있는 도시지역과 농어촌 간 격차를 완화·해소하기 위한 전문성과 국가재정의 효율적인 집행과 관리를 강화해 나가야 함



참고문헌



〈국내문헌〉

- 박상우 외, 어촌체험마을 조성사업의 성과, KMI 현안과제, 2014
- 부산항만공사, 부산항(북항) 재개발사업 추진현황, 2016
- 울릉군청, 저동항 다기능어항 사업계획서, 2014
- 인천시청, 인천 개항창조도시 재생사업, 2016
- 한국해양수산개발원, 어촌특화지원센터의 효율적인 운영·관리 방향, KMI 수시과제, 2015
- 해양수산부, 「어촌 6차산업화 추진방향 및 모델연구」, 2015
- 해양수산부, 「새로운 어촌종합개발의 개발방향 및 로드맵에 관한 정책연구」, 2015
- 해양수산부, 제2차 어촌어항발전기본계획 수정계획 고시자료
- 해양수산부, 「통합적 어촌개발 추진을 위한 어촌개념 및 범위분석 연구」, 2014

〈해외문헌〉

- 塩竈市(2012), 污水处理施設の整備がもたらす漁村の活性化
- Hobart City Council, Hobart 2010 public spaces and public life : a city with people in mind, 2010

〈자료검색〉

- <https://media-cdn.tripadvisor.com/media/photo-s/09/1c/47/f7/mako-seafood-takeaway.jpg>
 , 호바트항 어선을 활용한 레스토랑
- <https://ruthsarc.com/2015/07/07/a-walk-around-sullivans-cove-hobart/>, 호바트항
 노후항만시설의 기능변화
- <http://www.law.go.kr>, 국가법령정보센터